

從學理及行政執行面探討保險對象 補充保險費課徵之問題

韓幸紋*

為提高健保保費負擔公平性，擴大計費基礎，2011年健保法修正案新增保險對象補充保險費，於2013年開始實施。保險對象之高額獎金、兼職所得、執行業務收入、股利所得、利息所得及租金收入等所得項目，採就源扣繳方式課徵2%的補充保險費。本文先就學理上討論補充保險費課徵方式是否符合健保財源籌措基本原則，從公平性、中立性、充足性、穩定性、節約性等五個面向分析，並由行政執行面列出未來補充保險費課徵時難以執行之處。本文希冀透過不同角度剖析課徵補充保險費可能問題，並提出相關建議，供主管機關未來擬定政策時之參考。(台灣衛誌 2013；32(1)：6-17)

關鍵詞：公平性、中立性、充足性、穩定性、節約性

前 言

現行全民健康保險財源制度存在三大缺失：(一)行政手續繁複；(二)費基收入不具彈性；(三)財務負擔公平性之爭議[1]。此外，當安全準備低於一個月保險給付總額時，根據原全民健康保險法第67條規定，依法應調整保險費率。全民健康保險自1995年3月1日開辦，其保險費率為4.25%，實施至今僅於2002年9月及2010年4月將保險費率調高至4.55%及5.17%。主管機關每須重新調整費率時，常因政治因素影響延宕調整時機，使得財務問題持續惡化。就圖一來看，2002年9月費率調高至4.55%之後，2003年當年度達財務平衡狀態，但至2007年當年度虧損近140億，2009年累積虧損已超過600億，

卻至2010年4月保險費率方可進行調整。

為了推動結構性改革，行政院於2001年7月成立二代健保規劃小組，2004年完成規劃報告。二代健保規劃小組提出以家戶總所得為費基，並建立收支連動機制，作為健保財務財源改革方向。一則可改善民眾轉換工作時須配合辦理轉出、轉入等繁雜的行政手續，二則將計費基礎由「經常性薪資」擴大為「家戶總所得」，不僅可增加費基的成長彈性，改善保費負擔不公平的疑慮[2,3]。不僅如此，收支連動機制可避免費率調整因政治因素有所阻礙。2006年5月行政院根據二代健保規劃小組規劃內容提出全民健保法修正案，送交立法院進行審議；之後，為了因應立法院屆期不續審，行政院於2008年2月再次將修正案送交立法院審議。2010年全民健康保險赤字累積已超過600億元，因此行政院將健保費率調升至5.17%。雖暫時緩解健保財務問題，但結構性問題並未解決。因此行政院以原修正法案為基礎，並配合健保局改制，及健保費補助款統由中央政府分擔之方向，再度提出修正案，並送交立法院審

淡江大學會計學系

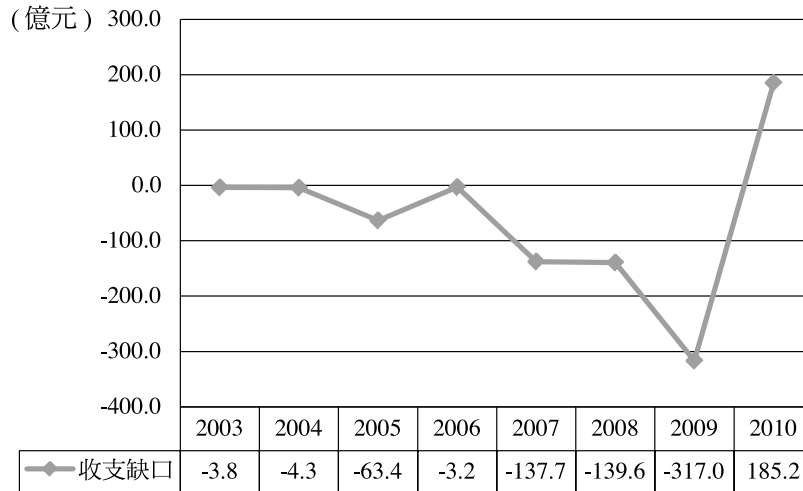
* 通訊作者：韓幸紋

聯絡地址：新北市淡水區英專路151號

E-mail: hwhan466@mail.tku.edu.tw

投稿日期：101年8月13日

接受日期：101年12月18日



圖一 健保財務收支缺口金額

資料來源：中央健康保險局重要統計資料[11]

議。希冀透過此一修正案而能使全民健康保險得以永續經營[4]。

2010年12月經過立法院相關黨團協商後，最終仍因對於二代健保執行可行性有所疑慮，因此，行政院衛生署改以「個人所得就源扣繳」為基本精神，另行提出修正案，並於2011年1月修法通過。2011年健保法修正案中，其主要內容為除了維持現制保費外，增列了雇主、保險對象之補充保險費，以及政府負擔總經費之下限。在保險對象部分，針對高額獎金、兼職所得、執行業務收入、股利所得、利息所得及租金收入等，在一定金額以上採就源扣繳方式。雇主部分(投保單位)則是針對其每月薪資總額與其受雇者每月投保金額總額間之差額，計收補充保險費。然而，補充保險費的課徵依舊引起相當多的爭議，例如下限的訂定、股利所得是否課徵、部分弱勢族群是否予以排除、扣費義務人作業成本大為增加等問題。也因此，2012年10月公布的全民健康保險扣取及繳納補充保險費辦法(以下簡稱扣取辦法)中，將下限由原先預告的2,000元提高至5,000元、確定股票股利納入補充保險費課徵範圍，並以「面額」(每股10元)計徵、兼職所得則增加排除18歲以下兒童及少年、中

低收入戶、身心障礙者、就學且無專職工作之大專院校學生(含碩、博士生)，及經濟困難等對象，其未達基本工資的部分免扣取補充保險費、利息所得2萬元以下改由健保局次年自行開單向民眾收取補充保險費，並將實施日期由原訂的2012年7月上路，延期至2013年1月實施。

本文主要針對保險對象補充保險費課徵規定進行分析，先就學理上討論補充保險費課徵方式是否符合健保財源籌措基本原則，從公平性、中立性、充足性、穩定性、節約性等五個面向分別剖析，並由行政執行面列出未來補充保險費課徵時難以執行之處。本文希冀透過不同角度呈現出課徵補充保險費可能的問題，並提出相關建議，供主管機關未來擬定政策時之參考。

補充保險費學理探討

2011年健保法修正案針對保險對象納入高額獎金、股利所得、執行業務收入、租金收入、利息所得、兼職所得等項目做為計算保險對象補充保險費之費基，並可適度調降現有保險費之費率，減輕一般大眾之負擔。關於保險對象補充保險費相關規定，列於全

民健康保險法(以下簡稱全民健保法)第31條「第一類至第四類及第六類保險對象有下列各類所得，應依規定之補充保險費率計收補充保險費，由扣費義務人於給付時扣取，並於給付日之次月底前向保險人繳納。但單次給付金額逾新臺幣一千萬元之部分及未達一定金額者，免予扣取：一、所屬投保單位給付全年累計逾當月投保金額四倍部分之獎金(高額獎金)。二、非所屬投保單位給付之薪資所得(兼職所得)。但第二類被保險人之薪資所得，不在此限。三、執行業務收入。但依第二十條規定以執行業務所得為投保金額者之執行業務收入，不在此限。四、股利所得。但已列入投保金額計算保險費部分，不在此限。五、利息所得。六、租金收入。扣費義務人因故不及於規定期限內扣繳時，應先行墊繳。第一項所稱一定金額、扣取與繳納補充保險費之方式及其他應遵行事項之辦法，由主管機關定之。」。扣取辦法第4條規定，單次給付達5,000元以上需扣取補充保險費。

就學理上，健保財務籌措基本原則為：公平性、中立性、充足性、穩定性、節約性[5]。所謂公平性，可區分為垂直公平與水平公平。垂直公平是指不同所得者應負擔有不同保費負擔；水平公平是指相同所得者負擔相同保費負擔。中立性則是指健保財源籌措應避免對於經濟活動的干擾，造成資源配置扭曲而導致效率損失，因此亦稱為效率性[5-7]。健保財源需穩定地支應健康保險支出所需，為達充足性則需選取寬廣的計費基礎[5,7]。節約性則是追求徵納成本極小化。徵納成本包含因徵收而新增的人事與機器等費用，以及申報繳納所引起的各項損失[8]。

本文根據前述原則，分別就公平性、中立性、充足性、穩定性、節約性等五個面向，說明課徵補充保險費可能問題：

一、公平性

就我國現行健保收費方式之設計來看，例如不同職業別間勞、資、政三方負擔比例不同，論口計費，僅以經常性薪資為費基等

規定，皆對於健保財務負擔公平性有所破壞。因此，為提升健保費負擔公平性，擴大計費基礎，以「個人所得就源扣繳」精神新增補充保險費。若以2011年修正案進行模擬分析，結果發現對於健保保費負擔整體公平性僅小幅改善，但水平不公平的現象卻更加惡化[4]。本文分別說明補充保險費課徵形成公平性問題之原因：

(一) 複式費率問題

2011年修法通過新增課徵補充保險費之後，雖將保險對象費基由經常性薪資，擴增至高額獎金、股利所得、執行業務收入、租金收入、利息所得、兼職所得等所得項目，朝向「個人所得就源扣繳」精神邁進。但是補充保險費費率與現制費率存在差異，補充保險費為2%，一般保險費率為5.17% (新增補充費後調降至4.91%)，考量負擔比例後，依據投保類目的不同，被保險人實際上可能負擔的保險費率則約介於1.55%~5.17%之間。舉例來說，根據全民健康保險法第31條規定，非所屬投保單位給付之薪資所得應計繳補充保險費，但第二類被保險人(職業工會會員及外僱船員)之薪資所得，不在此限。根據此條文，兼職者所賺取的薪資所得(第五類保險對象之低收入戶成員及第二類保險對象除外)，須被扣繳補充保險費，費率為2%；但是如果有僱用關係之受雇者薪資，則按一般費率5.17%計徵，由勞方分擔30%。由此可以發現，同樣屬於薪資所得，但可能由於投保不同投保科目以及其他因素而卻適用不同費率，因而違反水平公平。

(二) 投保身份問題

1. 投保科目差異

例如兼職之薪資所得須被扣繳補充保險費，但無一定雇主或自營作業而參加職業工會，及參加海員總工會或船長公會為會員之外僱船員(第二類被保險人)者，如有兼職所得卻不必繳納補充保險費；或是執行業務收入應計繳補充保險費，但依一般保險費規定以執行業務所得為投保金額者之執行業務收入者則不在此限。也就是說，同屬兼職所

得或執行業務收入，卻因其投保身分的差異而有所差異，這些情況將會引起「水平不公平」之爭議。

2. 眷屬身份

全民健康保險法第31條第一條第二款規定非所屬投保單位給付之薪資所得，但第二類被保險人之薪資所得不在此限。由於眷屬依附於被保險人投保，其薪資所得將列入兼職所得。眷屬在現行健保收費制度下已按照被保險人投保金額課徵一般性保費，其額外的兼職所得尚須另行計徵補充保險費，對於同為薪資所得但分別以被保險人或眷屬身份投保者，將形成水平不公平的現象。

(三) 保費上下限規定

無論是現行保費或補充保險費，皆有上下限限制，但此規定卻可能造成保費公平性的惡化。例如，現行保費制度規定依專門職業及技術人員自行執業者，其月投保金額最高為18.2萬，年累計投保金額為218.4萬元，若其執行業務收入若高於218.4萬元，不會被計繳一般保費，也不會被課徵補充保險費；但若未具有專門職業及技術人員資格而有執行業務收入者，其單次收入在一定金額以上，則將計繳補充保險費。舉例來說，同樣有500萬收入者，有執行業務身分者之計費基為218.4萬元，無執行業務身分者之計費基則為500萬元之不公平現象[8]。

(四) 補充保險費徵收對象涵蓋部分經濟弱勢群體

非屬補充保險費的扣繳對象為(1)第五類保險對象(合於社會救助法規定之低收入戶成員)；(2)未具投保資格、喪失投保資格者(未有受雇關係而有支付報酬之外籍人士、短期回國者等)。也就是說，新增的補充保險費課徵對象僅排除於社會救助法規定之低收入戶成員，而其他像是身心障礙人士、70歲以上中低收入戶老人等等經濟弱勢族群，如有各項補充保險費費基，仍須繳納補充保險費[8](僅兼職所得項目可排除身心障礙人士等弱勢族群基本工資以下的部分)。表一為財政部公佈的不同年齡級距各項所得金額與佔率。由此可知，利息所得及

租賃所得約1/3為65歲以上老人所持有，股利所得亦有近15%，可見此三項所得有相當比例由65歲以上老人所持有，而65歲以上老人多半已退休，其經濟能力較差，對退休且健康狀態較差的老人加以課徵補充保險費，可能違反公平性原則。健保局可考慮對於現有符合政府補助自付保險費的保險對象(如65歲以上老人)免課徵補充保險費。

二、中立性(效率性)

(一) 透過分散或集中給付規避補充保險費：

根據全民健康保險法第31條，應計費項目除了高額獎金以全年累計數計徵之外，其餘兼職所得、執行業務收入、租賃收入，股利及利息所得等所得項目皆以單次給付為計徵單位，並設定上下限，單次給付金額逾新台幣1,000萬元之部分及未達一定金額者，免予扣取補充保險費。但是如此設計將另外產生誘因使得民眾可能以分散或集中所得的方式規避補充保險費的課徵，而民眾規避的可能性高低，則視規避行為成本大小而定。以利息所得為例，受領五次1,000萬元者，相對一次受領5,000萬元者，前者須扣取100萬元的補充保險費，後者僅被扣取20萬元，兩者達五倍之多。另外，利息所得單次給付4,999元(含以下)者，則免扣取補充保險費。由此可知，對於大額存戶而言，有其誘因使民眾集中存款，對於小額存戶而言，則有其誘因分戶或分單儲存。換句話說，補充保險費的設計將會影響民眾行為，因而背離中立性原則。

(二) 透過轉換投保身份以規避補充補費

由於全民健康保險法與所得稅法對於執行業務收入者的定義不同，就全民健康保險法之規定，未依專門職業及技術人員考試法或其他法規取得職業資格之人員，即不能視之為專門職業及技術人員自行執業者。而新修訂全民健康保險法對於執行業務身份者依舊未比照所得稅法之規定，因此，依所得稅法規定之著作人、工匠、表演人、節目製作人、命理卜卦、書畫家、版畫家等，即不能視為全民健保法之執行業務者，因此

表一 2010年度全國不同年齡級距各項所得金額與佔率

單位：億元

年齡組	各類所得合計(人數)	薪資所得	執行業務所得	股利所得	利息所得	租賃所得	其他類所得
0-14	54.75 (422,653)	0.4 (0.0%)	0.2 (0.1%)	35.3 (0.6%)	10.6 (0.5%)	2.7 (0.2%)	5.6 (0.6%)
15-19	260.28 (810,363)	190.6 (0.5%)	0.5 (0.2%)	48.0 (0.9%)	10.0 (0.5%)	4.2 (0.3%)	7.0 (0.7%)
20-24	1383.29(2,198,366)	1223.8 (3.4%)	6.2 (2.2%)	102.4 (1.8%)	16.6 (0.8%)	8.5 (0.6%)	25.7 (2.5%)
25-29	4568.89(4,148,506)	4,218.3 (11.6%)	18.3 (6.4%)	200.0 (3.5%)	43.1 (2.1%)	25.1 (1.8%)	64.2 (6.3%)
30-34	6459.92(5,554,977)	5,875.1 (16.1%)	30.9 (10.8%)	317.9 (5.6%)	73.0 (3.5%)	50.0 (3.6%)	112.8 (11.1%)
35-39	6459.82(5,809,803)	5,690.0 (15.6%)	39.6 (13.8%)	420.2 (7.5%)	94.9 (4.6%)	75.3 (5.4%)	139.8 (13.8%)
40-44	6689.42(6,529,438)	5,617.3 (15.4%)	51.6 (18.0%)	589.8 (10.5%)	145.1 (7.0%)	120.4 (8.7%)	165.4 (16.3%)
45-49	6551.17(6,853,103)	5,184.7 (14.2%)	50.0 (17.5%)	798.4 (14.2%)	199.5 (9.6%)	170.9 (12.3%)	147.6 (14.6%)
50-54	5643.44(6,580,301)	4,089.6 (11.2%)	37.3 (13.0%)	919.0 (16.3%)	248.6 (11.9%)	212.6 (15.3%)	136.5 (13.5%)
55-59	4274.36(5,864,394)	2,787.1 (7.6%)	26.4 (9.2%)	837.4 (14.8%)	299.1 (14.3%)	229.9 (16.6%)	94.5 (9.3%)
60-64	2234.19(3,647,687)	1,159.5 (3.2%)	13.1 (4.6%)	592.8 (10.5%)	248.9 (11.9%)	169.8 (12.2%)	50.1 (4.9%)
65+	2297.30(5,823,688)	429.5 (1.2%)	12.1 (4.2%)	779.1 (13.8%)	696.3 (33.4%)	316.9 (22.9%)	63.5 (6.3%)

資料來源：2010年財政部業務統計[12]。

需對其扣繳補充保險費。如此一來，將誘使不符合全民健康保險法上的執行業務身份者其成立工作室，並將此類收入轉化為獨資、合夥之營利所得而規避補充保險費的情形[8]。

另外，兼職薪資所得須被扣繳補充保險費，但無一定雇主或自營作業而參加職業工會，及參加海員總工會或船長公會為會員之外僱船員(第二類被保險人)者，如有超過其月投保金額之薪資(或兼職薪資)，卻不必繳納補充保險費，如此可能誘使保險對象改以職業公會身份進行投保，亦出現影響民眾投保行為的改變，而違反中立性原則。

(三) 變更所得給付名目以規避補充保險費

根據全民健康保險法第31條規定，被保險人獎金年累計數需超過月投保金額四倍以上者才需課徵補充保險費，將可能誘使保險對象(或投保單位)把高額獎金變更為其他給與項目以規避補充保險費的課徵。

三、充足性

就全民健康保險統計可知，2010年年保險成本(支出)已超過4,000億，根據健保局目前估算，新增補充保險費大約僅可增加200億左右的保費收入，對於健保財務缺口雖有助益，但是仍無法徹底解決健保財務問題。

四、穩定性

一個好的社會保險財源應自然隨人口、醫療費用等增加而增加，表二列出歷年綜合所得稅各類所得金額及佔率。由於補充保險費費基中，高額獎金與兼職所得與薪資所得有關，因此本表將薪資所得、執行業務所得、股利所得、利息所得、租賃所得分別列出，其餘整併為他類所得。由表二可知，在2009年金融風暴時，執行業務所得、股利所得、利息所得金額皆大幅下滑，佔率亦為下降趨勢，他類所得無論金額或佔率皆上升。2010年景氣較為回升，執行業務所得、股利所得亦隨之回升，但利息所得卻持續下降中。大致上補充保險費費基相對他類所得較受景氣波動影響，保費收入穩定性較差。

由於一般保險平衡費率之精算採「量出為入」方式，需保險費收入與其他保險收入能支應保險成本及維持至少不低於1個月保險成本之安全準備。2011年健保法修正案通過後，將全民健保監理委員會及醫療費用協定委員會整併為全民健康保險會，將建立全民健保保險財務收支連動機制，若補充保險費收入穩定性差，將使得一般保險費率須經常調整因應。未來健保局應考慮將綜所稅中所有所得類別皆納入費基，以減低保費收入的不確定性，進而使健保財源具有一定的穩定性。

表二 歷年綜合所得稅各類所得金額及佔率

單位：億元

年度	各類所得金額						
	合計	薪資所得	執行業務所得	股利所得	利息所得	租賃及權利金	他類所得
2006	42,987.2	31,515.0 (73.3%)	737.1 (1.7%)	5,138.2 (12.0%)	2,736.9 (6.4%)	937.9 (2.2%)	1,922.2 (4.5%)
2007	45,966.9	33,251.5 (72.3%)	768.6 (1.7%)	5,873.3 (12.8%)	3,126.9 (6.8%)	961.2 (2.1%)	1,985.3 (4.3%)
2008	47,689.0	33,869.1 (71.0%)	778.6 (1.6%)	6,951.9 (14.6%)	3,384.3 (7.1%)	971.0 (2.0%)	1,734.1 (3.6%)
2009	42,357.8	31,797.0 (75.1%)	606.6 (1.4%)	4,581.5 (10.8%)	2,580.5 (6.1%)	941.7 (2.2%)	1,850.5 (4.4%)
2010	45,816.8	34,463.0 (75.2%)	624.3 (1.4%)	5,760.4 (12.6%)	1,861.7 (4.1%)	963.9 (2.1%)	2,143.4 (4.7%)

資料來源：財政部財政資料中心綜合所得稅申報核定統計專冊[13]。

說明：他類所得=營利所得+自力耕作所得+財產交易所得+機會中獎所得+其他所得+稿費所得+未能歸類所得，因此非補充保險費討論項目，整併為他類所得。

五、節約性

好的健保財源其徵納成本應越低越好，但是補充保險費課徵對於扣費單位及健保局皆新增龐大的稽徵成本，此部分本文於後從行政執行方面專節討論。

補充保險費行政執行問題

本文就補充保險費行政執行面分為兩部分討論：首先，本文透過介紹綜合所得稅扣繳流程及相關規定，比較綜合所得稅與補充保險費規定上的差異，並列出此差異造成行政執行時所可能面對的問題；再者，就扣取辦法相關規定可知，健保局為課徵補充保險費需另行建置身份判別及扣費明細檔案，本文將資料建置可能問題及爭議加以說明。

一、綜所稅與補充保險費扣繳規定之差異

補充保險費課徵採就源扣繳方式，扣取辦法中規定扣費義務人於給付兼職所得、股利及利息所得、執行業務及租金收入單次給付金額達5,000元以上(高額獎金則需逾當月投保金額四倍以上)，未達一千萬元者，應扣取補充保險費，並於給付日之次月底前繳納。扣費義務人每年一月三十一日前將前一年度扣費明細彙報保險人，進行年度申報。若扣費義務人按月於繳納時以電子媒體申報扣費明細，可免年度申報，而補充保險費未比照綜合所得稅進行結算申報。基本上，綜合所得稅僅非中華民國境內居住之個人(以下簡稱非境內居住者)以就源扣繳完稅

方式為原則，中華民國境內居住之個人(以下簡稱境內居住者)則以結算申報完稅方式為原則。就源扣繳目的僅為加速政府取得稅收、協助稅捐稽徵機關有效掌握課稅資料與稅源、減輕納稅義務人一次繳納稅款痛苦感的輔助設計，而非最終計稅依據[9,10]。補充保險費未有結算設計，給予扣費義務人有分散或集中給付誘因，以規避繳納補充保險費。此外，綜合所得稅根據給付總額予以課稅，但補充保險費卻視單筆給付金額加以課徵，此差異使得健保局需另行建置扣費明細資料，無法直接使用綜所稅資料，導致稽徵及查核成本大為增加。

由於綜合所得稅採屬地主義，凡有我國境內所產生之所得，依法需繳納綜合所得稅。綜合所得稅納稅義務人指應申報或繳納綜合所得稅之自然人，再分為境內居住者及非境內居住者。此定義與補充保險費課徵對象為全民健保保險對象有所差異，此差異將導致扣費義務人在給付所得時，尚須判別給付對象是否為全民健保保險對象。不僅如此，基本上有所得即需繳納綜合所得稅，但補充保險費課徵時，需考慮所得者身份，再決定是否代為課費(例如第二類被保險人兼職所得無須繳納補充保險費)，導致扣費單位行政負擔大增，健保局亦需提供扣費義務人身份查詢服務，作業成本相當高。

補充保險費針對保險對象產生高額獎金、兼職所得、執行業務及租賃收入、股利及利息所得等六項進行課徵補充保險費，對照綜合所得稅十項所得定義，相關所得分別

為薪資、執行業務、租賃、股利及利息等五項所得，本文分別說明綜所稅及補充保險費相關扣繳規定。

(一) 薪資所得

綜所稅中薪資所得是指因就業而在職務上或工作上所取得的各種收入，包括：薪金、俸給、工資、津貼、歲費、獎金、紅利、各種補助費(如教育補助費)與其他給與(如車馬費)[9,10]。根據扣取辦法規定，高額獎金僅針對具獎勵性質的獎金進行課徵，但綜所稅規定並無按此定義區分薪資，未來健保局將難以進行查核。且如前所述，扣費單位有誘因更改所得名目以規避補充保險費之課徵。

至於薪資所得扣繳辦法之規定，經常性薪資可按照(1)全月給付總額依薪資所得扣繳辦法規定扣繳，或(2)按照全月給付總額扣繳5%。非經常性薪資(獎金、津貼、補助款等非每月給付之薪資)及兼職所得，則按其給付額扣取5%，單筆給付金額未達68,500元免予扣繳，臨時工資亦免扣繳。但補充保險費規定兼職所得超過5,000元者即進行扣費，可看出扣費義務人扣費案件量將大為增加。不僅如此，兼職所得則尚須排除18歲以下兒童及少年、中低收入戶、身心障礙者、就學且無專職工作之大專院校學生(含碩、博士生)，及經濟困難等對象，其未達基本工資的部分免扣取補充保險費，扣費單位在代為扣取補充保險費時需查核給付對象是否為上述身份及第二類被保險人，使得扣繳成本大為增加。

獎金部分則是獎金全年累計數高於當月投保薪資四倍以上需進行扣費，導致扣費義務人需於給付獎金時同時掌握該被保險人所領取其投保單位給付之獎金累計數才可確知扣費金額。這亦形成另一個問題，例如總分行若為同一投保單位，於總分行間轉換工作時，獎金累計數將繼續累積，但若總分行為不同投保單位時，轉換工作時獎金累計數則重新計算。同樣是民眾轉換工作，但是高額獎金補充保險費計徵方式卻因企業投保行為而形成差異，這將使得扣費義務人與民眾難以理解，易形成爭議。此外，全民健康保

險法第31條規定第一類被保險人有高額獎金時，由扣費義務人於「給付時」扣取補充保險費，因此扣費義務人無法待年底完整掌握全年獎金累計數再行扣費，徒增扣費義務人計算高額獎金費基之困擾。

(二) 執行業務所得

綜所稅中執行業務所得是指凡執行業務者之業務或演技收入，減除相關費用後之餘額為所得額。根據所得稅法第11條規定，執行業務者則為凡是以技藝自力營生者，例如律師、會計師、建築師、土木、電機等技師、醫師、藥師、助產士、保險經紀人、記帳士、代書、代客記帳業者、工匠、歌唱、演藝人、著作人、編劇者、漫畫家等[9,10]。但是，全民健康保險法所承認之執行業務身分者係屬於考選部所規定專門職業及技術人員考試及格者，兩者有所不同，導致同樣賺取執行業務所得者，課徵補充保險費與否存在差異。因此，目前扣取辦法規定，專門職業及技術人員自行執業者需由投保單位出具之證明資料，供扣費義務人作為是否代為扣繳補充保險費之依據，使得扣費義務人尚須負擔保險對象身份認定之責任。但扣費義務人無力查證對方提出的證明資料是否具有效力，若是導致扣費金額有誤，事後責任應如何歸屬，將出現爭議。

根據各項所得扣繳標準規定，執行業務(9A)境內居住者扣繳率10%，非境內居住者扣繳率20%；給付稿費、版稅、樂譜、作曲、編劇、漫畫、講演鐘點費等執行業務報酬(9B)境內居住者扣繳率10%，非境內居住者扣繳率20%[9,10]。以境內居住者為例，執行業務所得應扣繳金額未達2,000元者(所得額未達2萬)免扣繳，其爭議點同兼職所得一般，補充保險費下限相較於綜合所得稅起扣點低，將導致扣費案件數大增。

(三) 股利所得

綜所稅中股利所得是指公司股東所獲分配之股利總額，包含現金股利及股票股利。給付對象為境內居住者時，給付時均不需辦理扣繳，非境內居住者扣繳率為20%[9,10]。也就是說。除給付非境內居住者之外，扣費義務人無須代為扣繳所得稅，

卻得代為扣繳補充保險費，形成扣費單位繳納負擔之外，股票股利並無現金可供扣繳。根據目前扣取辦法規定，於同一基準日分配之股票股利及現金股利，為同一次給付，扣費義務人應於撥付現金股利時，從中一併扣取當次給付所有應扣取之補充保險費。無現金股利或現金股利不足以扣取時，扣費義務人應通知保險對象，以現金繳納或補繳其不足數。若是公司並無分配現金股利或現金股利不足扣取時，將形成欠費問題，增加後續健保局行政負擔。再者，欠費的部分由健保局開單收取，但健保局非全民健保法中的扣費義務人，將有違背母法之虞。

(四) 利息所得

利息所得是指公債、公司債、金融債券、各種短期票券、金融機構的存款和其他借貸款項所取得的利息。綜合所得稅規定中華郵政股份有限公司之存簿儲金利息免稅，短期票券利息所得則分離課稅。至於扣繳方式，軍、公、教退休(伍)金優惠存款之利息免予扣繳，短期票券利息扣繳率10%，境內居住者其他各種利息扣繳率10%^[9,10]。補充保險費另行針對目前綜合所得稅免稅或免扣繳支利息所得課徵補充保險費，例如郵政儲金利息、軍、公、教退休(伍)金優惠存款之利息皆需計費。以郵政儲金為例，扣費明細由扣費單位(中華郵政)申報，不僅案件數高，扣費金額小，更須使得原本無須負擔綜合所得稅扣繳義務之中華郵政公司，需另行負擔健保扣費之責。此外，為回應銀行公會所提建議，新公布扣取辦法第四條中規定，利息所得2萬元以下改由健保局次年自行開單向民眾收取補充保險費，同前述股票股利欠費問題，健保局非全民健康保險法中的扣費義務人，此部分規定有違背母法之虞。

(五) 租金收入

租金收入是指財產出租的租金收入，境內居住者承租人給付時按10%扣繳；非境內居住者承租人給付時按20%扣繳^[9,10]。以境內居住者為例，租金收達2萬元以上才需扣繳所得稅，補充保險費僅5,000元即需扣費。

二、補充保險費資料建置問題

因應補充保險費課徵健保局預計自行建置兩套資料檔：一為提供扣費義務人查詢保險對象身份之用，於健保局網頁設置補充保險費作業專區供扣費義務人查詢；二為扣費明細資料。

目前扣取及繳納補充保險費辦法規定，例如專門職業及技術人員自行執業者及第二類被保險人，由投保單位出具之證明資料；第五類被保險人則自行提供社政機關核定有效期限內之低收入戶證明文件，未具投保資格或喪失投保資格者則需主動告知，扣費義務人再向保險人確認，目前此部分健保局初步規劃提供查詢專區供扣費義務人查詢。

由於補充保險費六項費基中，部分費基依給付受領者身份予以排除，由給付受領者自行提供證明文件，或是健保局提供線上查詢，雖可盡量降低給付受領者與扣費義務人雙方爭議，但是一則健保局承保資料亦有時間差，因此即使提供線上查詢仍可能有所爭議，事後健保局仍須處理爭議案件；二則健保局提供線上查詢功能有個人資料外洩之疑慮。尤其是「個人資料保護法」於2010年修正後，政府單位亦受其限制，對於個人資料蒐集之利用，都必須符合其特定目的，不得逾越特定目的之必要範圍。其中第28條規定公務機關違反本法規定，致個人資料遭不法蒐集、處理、利用或其他侵害當事人權利者，負損害賠償責任。另外，低收入戶需主動提供證明文件，保險對象有被「烙印」之困窘^[8]。

如前所述，綜合所得稅以給付總額為計稅基礎，補充保險費則以單筆給付為課徵單位，因此健保局宜自行建立扣費明細，以因應爭議與退費案件，並供健保局事後查核。扣取辦法中規定扣費義務人需向健保局進行年度申報扣費明細資料。此外，另有選擇性的按月申報方式，若扣費義務人於繳費時並以電子媒體申報扣費明細者可免年度申報，提供扣費單位誘因，鼓勵以電子媒體按月申報。扣費義務人需提供每筆給付扣費明細，內容包含受領給付者姓名、住址、身分證

統一編號(或居留證號)、給付日期、給付所得類別、給付金額、扣費額等變項。健保局將所有扣費明細予以建檔，不僅扣費單位需耗費相當人力建檔，且資料檔案龐大，健保局亦需人力管理維護，稽徵成本高。不僅如此，目前全民健康保險法中未有針對扣費義務人未提供扣費明細時之罰則。

結論與討論

全民健康保險法第31條說明保險對象補充保險費計徵方式，但是第31條中針對高額獎金、兼職所得、執行業務收入、股利所得、利息所得、租賃收入等六項規定卻款款不同，高額獎金單獨另以當月投保金額四倍作為下限，且需考量獎金全年累計數才可判定費基，卻同樣於給付時扣取補充保險費，造成扣費單位計算時之困擾；兼職所得排除第二類以職業工會投保之被保險人所有兼職所得，但18歲以下、中低收入戶等對象僅低於基本工資的部分免扣取補充保險費；執行業務收入則排除以執行業務所得身份投保者；股利所得則排除已納入現制投保金額的部分，兼職所得及執行業務收入的排除條件以身份認定，股利所得卻以有無納入投保金額加以認定；第31條中雖未針對租金收入明訂排除項目，但因扣費義務人為所得稅法所定之扣繳義務人，因此排除個人承租的部分。

本文分別從學理及行政執行面分別指出補充保險費課徵時之可能爭議與問題。行政院衛生署推動二代健保希冀擴大計費基礎，提高保費負擔公平性，但就本文分析結果發現課徵補充保險費後，因與一般保費形成雙軌制，且排除部分身份免於扣取，使得水平公平備受質疑；加上補充保險費以單筆給付為課徵單位，又設有上下限，使得民眾規避誘因大為增加，也因此根據健保局估計，補充保險費估計收入約為200億，且亦受景氣影響，穩定性不足。一個好的健保財源，就行政面來看，其課徵對象、計費基礎、繳費金額等皆須明確，對於民眾簡明易懂，代扣保費單位易於遵從。不僅如此，徵納成本

需越低越好。但課徵補充保險費行政執行面上卻有相當大的問題，導致此現象的原因有二：一則由於補充保險費課徵與綜合所得稅規定有相當差異，造成扣費義務人不僅需另行瞭解補充保險費相關規定，且因補充保險費起扣點較低，使得案件量大為增加；二則是健保局無法藉由綜所稅資料進行查核，需自行建置資料，使得扣費單位及健保局皆因資料建置緣故，稽徵成本大為提高。也就是說，無論扣費義務人或健保局皆因課徵補充保險費增加相當龐大的行政作業成本。

根據上述討論，針對補充保險費現行課徵方式，本文提出下列建議供主管當局參考：(1)提高下限，搭配結算申報設計：從前述行政執行面的討論可知，因補充保險費下限僅5,000元，相對於綜所稅起扣點較低，導致扣費單位及健保局案件數大為增加。加上補充保險費不似綜所稅有結算申報制度，而以單筆給付為基礎計費，且有上下限設計，使得分散或集中給付的誘因大增。若可提高下限，且搭配結算申報，可使得民眾規避誘因大為降低。另從公平性角度來看，結算申報才可完整計算個人該年度各項所得總金額，不因單次給付金額與給付頻率不同而造成負擔上的差異；(2)無論身份，於給付時扣費，事後由健保局統一退費：由扣費單位證明給付受領者身份，不僅使得扣費單位徵納成本大為提高，扣費單位亦無能力查證，使得扣費單位代為扣取意願大減，且有個人資料外洩之虞。或許可改為扣費義務人於給付時代為扣費，無須查驗給付受領人身份，事後再由健保局統一退費，亦可避免扣費單位與給付受領人間之爭議。但是，即便依上述建議加以調整，補充保險費稽徵成本仍相當高，就健保局目前估算結果，僅可取得約200億的收入。就成本效益分析角度來看，補充保險費是否必要開徵值得主管機關深思。

另一個可能的思考方向則是另尋其他補充性的替代財源。以菸品健康捐為例，2002年菸品健康捐以每包5元開徵，取得約80億菸捐收入，至2005年約105億，2006年則調高為每包10元，菸捐收入增加為175億，至

2008年則約200億，2009年再度調高至每包20元，菸捐收入提高至250億，至2011年近350億。課徵菸品健康捐不僅社會爭議較小，且稽徵簡易。但這些補充性財源對於健保財務缺口僅為杯水車薪，仍非長久之計。

由於一般保費及補充保險費形成雙軌制，不僅存在複式費率，上下限規定亦有所不同，就學理及行政執行角度來看，補充保險費並非好的健保財源，加上其他補充性財源亦無法徹底解決健保財務問題。本文建議主管機關最終仍應持續推動三代健保一以家戶總所得為費基，使得民眾無論賺取何種所得皆可適用同一費率、上下限，及課徵範圍，可避免民眾藉由所得或投保身份轉換以達規避之效果，並可改善健保保費負擔水平不公平現象。唯有進行大刀闊斧的改革，才可因應醫療費用不斷成長的情況。

致 謝

本研究感謝二代健保專業知能培訓計畫稅務法令專班與會者，朱澤民、金世朋、徐偉初、連賢明、陳聽安、鄭文輝、鄭清霞、蘇建榮教授所提供建議。所有研究結果均屬作者個人意見。

參考文獻

1. 行政院二代健保規劃小組：第一階段規劃報告。台北：行政院二代健保規劃小組，2002。
The Second Generation Program of National Health Insurance, Executive Yuan, R.O.C. (Taiwan). First-Stage Planning Report. Taipei: The Second Generation Program of National Health Insurance, Executive Yuan, R.O.C. (Taiwan), 2002. [In Chinese]
2. 徐偉初、周麗芳、翁文恆、洪明皇：二代健保規劃叢書-民眾保險費分擔方式變更之公平性評估。台北：行政院衛生署，2004。
Tsui SWC, Chou LF, Wong WH, Hong MH. A Series on Second-Generation National Health Insurance Planning - Evaluation of Fairness in Changing the Premium Scheme. Taipei: Department of Health, Executive Yuan, R.O.C. (Taiwan), 2004. [In Chinese]
3. 張凱鈞：以所得總額為費基徵收健保費對所得分配面的影響。台北：國立台北大學財政學系碩士論文，2010。
4. 韓幸紋、徐偉初、鄭文輝：健保保費改制對養育兒童家戶財務負擔公平性之影響。經濟研究2013；49：出版中。
5. 陳聽安：健康保險財務與體制。台北：三民出版，2003。
Chen TA. The Health Insurance Financing System. Taipei: Sanmin, 2003. [In Chinese]
6. 王正：我國社會安全財源籌措之理念與原則。王國羽主編：社會安全問題之探討。嘉義：國立中正大學社會福利學系，1993。
Wang C. The ideals and principles for financing social security in Taiwan. Wang KY ed. Understanding Challenges to Social Security. Chiayi: Department of Social Welfare, National Chung Cheng University, 1993. [In Chinese]
7. Pablo G, Schieber G. Health Financing Revisited: A Practitioner's Guide. Washington, DC: World Bank, 2006.
8. 連賢明、李妙純、鄭清霞：健保新制財務規劃之研究。100年行政院衛生署中央健保局委託研究計畫。台北：行政院衛生署中央健保局，2011。
Lien HM, Lee MC, Cheng CH. The Research of Second Generation National Health Insurance Financial Planning. The Commission Research Plan from Bureau of Health Promotion, Department of Health, Executive Yuan, R.O.C. (Taiwan), 2011. Taipei: Bureau of Health Promotion, Department of Health, Executive Yuan, R.O.C. (Taiwan), 2011. [In Chinese]
9. 楊葉承、宋秀玲：稅務法規。台北：新陸出版，2012。
Yang YC, Song XL. Tax Law and Regulation. Taipei: Shinlou, 2012. [In Chinese]
10. 王建煊、吳嘉勳：租稅法。台北：文笙出版，2012。
Wang CS, Wu JX. Tax Laws. Taipei: Winsoon, 2012. [In Chinese]
11. 行政院衛生署中央健康保險局：中央健康保險局重要統計資料，2010。http://www.nhi.gov.tw/webdata/webdata.aspx?menu=17&menu_id=1023&WD_ID=1043&webdata_id=805。引用2013/01/23。
Bureau of National Health Insurance, Department of Health, Executive Yuan, R.O.C. (Taiwan). National

- Health Insurance main indicators, 2010. Available at: http://www.nhi.gov.tw/webdata/webdata.aspx?menu=17&menu_id=1023&WD_ID=1043&webdata_id=80 5. Accessed January 23, 2013. [In Chinese]
12. 財政部財政資料中心：業務統計，2010。http://www.fia.gov.tw/ct.asp?xItem=2088&ctNode=668&mp=1。引用2013/01/23。
- Fiscal Information Agency, Ministry of Finance, R.O.C. (Taiwan). Statistic, 2010. Available at: <http://www.fia.gov.tw/ct.asp?xItem=2088&ctNode=668&mp=1>. Accessed January 23, 2013. [In Chinese]
13. 財政部財政資料中心：綜合所得稅申報核定統計專冊，2010。http://www.fia.gov.tw/lp.asp?ctNode=668&CtUnit=9&BaseDSD=1&mp=1。引用2013/01/23。
- Fiscal Information Agency, Ministry of Finance, R.O.C. (Taiwan). The statistics book of individual income tax application, 2010. Available at: <http://www.fia.gov.tw/lp.asp?ctNode=668&CtUnit=9&BaseDSD=1&mp=1>. Accessed January 23, 2013. [In Chinese]

A review of the National Health Insurance Act's supplementary premium

HSING-WEN HAN^{*}

In 2011, an Amendment to the “National Health Insurance Act” added a new supplementary premium by expanding the calculation base for employees. This is to be implemented on January 1, 2013. This approach will also reinforce the ability-to-pay principle and enlarge the premium base. An insured person will have to pay 2 percent of extra income, including that from interest, professional practice income, rent, stock dividends and bonuses exceeding the equivalent of four months' wages, as their supplementary premium for NHI. This study investigated the problems associated with this supplementary premium based on considerations of equity, neutrality, adequacy, stability, compliance and the administrative aspects, and provides suggestions for improvement. (*Taiwan J Public Health*. 2013;**32**(1):6-17)

Key Words: equity, neutrality, adequacy, stability, compliance

Department of Accounting, Tamkang University, No.151, Yingzhuan Rd., Tamsui Dist., New Taipei City, Taiwan, R.O.C.

*Correspondence author. E-mail: hwhan466@mail.tku.edu.tw

Received: Aug 13, 2012 Accepted: Dec 18, 2012